



TITLE:

# 行政手段と公務労働 (島恭彦教授記念號)

AUTHOR(S):

池上, 惇

---

CITATION:

池上, 惇. 行政手段と公務労働 (島恭彦教授記念號). 經濟論叢 1974, 113(1): 165-188

ISSUE DATE:

1974-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/133553>

RIGHT:

# 經濟論叢

第113卷 第1号

## 島 恭彦教授記念號

---

献 辞	木 原 正 雄	
現代世界の労働者階級	大 橋 隆 憲	1
所得税制史にかんする一つの覚書	廣 田 司 朗	31
大蔵省預金部改革前後	宮 本 憲 一	48
マルクス経済学と財政論	斎 藤 博	81
インフレーション研究の課題	横 尾 邦 夫	101
「向坂派」国家独占資本主義論の論理構造	坂 井 昭 夫	119
ニューディール期における政府金融機関の活動	青 木 圭 介	139
行政手段と公務労働	池 上 惇	165

島 恭彦 教授 略歴・著作目録

---

昭和49年1月

京 都 大 学 經 済 學 會

## 行政手段と公務労働

池 上 惇

### は じ め に——行政手段と生産手段

軍事費、公共投資、人的能力開発支出、これらは、現代資本主義の財政支出において、中心的な役割をにないつつある。いわゆる「戦争国家」と「福祉国家」の統一体としての現代資本主義国家は、国民所得の20~50%におよぶ租税を国民から徴収し、その大半をこの三つの項目の下に支出しつつあり、この三者に公債利子を加えれば、ほぼ歳出の全貌をつかみえるといつて過言ではあるまい。(第1表)

これらの経費を把握するにあたって、従来の経費理論はしばしば「生産的」経費か、「不生産的」経費か、の区別によって、その経済法則上の意味を確定しようと試みてきた<sup>1)</sup>。本源的にはこれらの区別は、経済理論における生産的

- 1) ここにいう生産的、不生産的という区別は、経済学が、資本と収入を区別し、資本に対する課税を資本の生産力をうばい、長い目でみた税源を枯渇せしめるおそれがある、という見地からおこなわれたものである。換言すれば、資本を「収入を生産する力」としてとらえ、その資本の生産力の発展を妨げるという意味で国家経費の膨脹の有害なるを説く、というわけである。「而も租税の徴収される経済社会の認識に於ては、重農派は他の何れの思想家よりも進歩していた。重農派の見る人類の経済生活はダイナミックな再生産行程であった。従って租税の物的基礎とする財産はここでは法律的な外被を全く脱ぎすて『資本』(avance)と云う純然たる経済概念になる。従ってモンテスキューの言う様に、もしも租税が財産の一部をたえず取去るのであれば、資本の再生産は次第に縮少せざるを得ないと云う事を重農派は知っている。」(鳥恭彦「近世租税思想史」有斐閣、1938年、282ページ。) つぎにみるように古典経済学者(スミス)もこれについで国家経費の不生産的性格に着目している。これらに対して、ドイツ歴史学派のF. リスト、L. v. シュタイン、A. ワグナーらのドイツ財政学の系譜は、国家活動の生産性を主張した。リストはいう、「アダム・スミスは、全体からいえばこういう諸力(リストのいう生産諸力—引用者)の性質をほとんど認識しなかったので、法や秩序の維持、教育や宗教心、科学や技芸の育成等々にたずさわる人々の精神的労働にはけつして生産性をみとめなかった。」(F. List, Das nationale System der politischen Ökonomie, 1841, Vierte Aufl, herausgegeben von H. Waetig, Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister, Jena, 1922, S. 225, 小林昇訳、経済学の国民的体系、岩波書店、1970年、201ページ。)

この見解が典型的に示しているように、歴史学派による経費の生産性の主張は、実は、国家の

労働と不生産的労働の区別に基礎をもつものとして考察されたといつてよい。例えば、アダム・スミスは、彼の財政理論において、軍事的支出(国防)を不生産的なものとみなしているが、これは、軍事を専門とする人間の消費活動が何ら新しい富を社会にもたらしえないという確かな事実にもとづいていた<sup>2)</sup>。

このように、雇用された人間が、社会の富の一部分を消費する代りに、社会に新しい物質的富をもたらす場合、彼らの労働を生産的労働とよび、彼らの雇

第1表 合衆国における政府一般支出 (1970年)

機 能	額 (100万ドル)				パーセント			
	政 府 計	連 邦	州	地 方	政 府 計	連 邦	州	地 方
総 計	275,017	166,942	77,642	83,215	100.0	100.0	100.0	100.0
国防及国際関係	84,253	84,253	(X)	(X)	30.6	50.5	(X)	(X)
宇宙開発と技術	3,691	3,691	(X)	(X)	1.3	2.2	(X)	(X)
郵便	7,722	7,722	(X)	(X)	2.8	4.6	(X)	(X)
教 育	55,771	8,897	30,865	38,970	20.3	5.3	39.8	46.8
道 路	16,746	4,927	13,483	5,426	6.1	3.0	17.4	6.5
自 然 資 源	11,469	9,032	2,223	583	4.2	5.4	2.9	0.7
保健・病院	13,587	4,850	5,355	5,010	4.9	2.9	6.9	6.0
福 祉	17,517	10,411	13,206	6,700	6.4	6.2	17.0	8.1
住宅・都市再開発	3,189	2,660	120	2,116	1.2	1.6	0.2	2.5
空 港	2,065	1,178	225	791	0.8	0.7	0.3	1.0
雇 用 保 障	1,790	1,685	767	2	0.7	1.0	1.0	(Z)
公 債 利 子	18,411	14,037	1,499	2,875	6.7	8.4	1.9	3.5
そ の 他	38,807	13,599	9,900	20,743	14.1	8.1	12.8	24.9

(出所) U. S. Bureau of the Census, *Governmental Finance in 1960-70*.

雇用する精神労働者の生産性の主張であつて、今日の研究水準からいうと公務労働の質が生産的か、不生産的か、という論争であつたといつてよい。この限りでは、重農派や古典経済学の優位性は自明である。しかし、両者に共通の欠点は、公務労働だけでなく、行政手段そのものが、生産力水準の発展を反映してつねに技術的にすぐれた諸力を移植せざるをえない、という問題について等しく考察の手をのびしていない、というところにある。

- 2) 「文明社会においては、兵士を維持するものは、兵士でないものの労働のみであるから、前者の数は、後者が維持すべき管の彼等自身や行政、司法の役人を各々その地位にふさわしく維持した上で、なおよく維持しうる数を超えることはできない。」 A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Edited E. Cannan, *The Modern Library*, New York, 1937, p. 637, 大内兵衛訳, 岩波書店, 1943年, 第4分冊, 15ページ。

用のために支出された経費を生産的経費とよぶ。これに反して、雇用された人間が、社会の富の一部を消費しても社会の富を何ら増加させない場合に、彼らの労働を不生産的労働とよび、彼らの雇用のための支出を不生産的経費とよぶ、という区別は、「政府によって雇用された人間」に着目するかぎりには、一定の妥当性をもつことは否定できない。今日でも、兵員に給与を支払う場合と、パン製造工場の労働者に給与を支払う場合とでは、その経済効果に差があるのは自明のことだからである。前者は富の浪費または単なる消費であるが、後者は、富の消費によって生産されたパン製造業労働者の労働能力が、新しいパンを社会におくりだし社会に新しい物質的富をもたらすであろうからである。

だが、古典経済学の資本蓄積論に対する以後の経済理論家たちの諸批判があきらかにしたように、スミスの結論は「雇用される労働者」のみに拡大再生産や蓄積の「主たるにない手」をみている、という点で決定的な弱点をもつものであった<sup>3)</sup>。いま、政府における雇用の問題からはなれて、私的資本の領域に問題を限定するとすれば、スミスの考えた拡大再生産は、雇用される労働者数の増加によって、彼らが社会の富の一部を消費しつつより多量の新たな生産物を社会にもたらすという形において理解されていたのである。だがこれは、マルクスも指摘するようにきわめて一面的な拡大再生産の理解であって<sup>4)</sup>、拡大再生産にあっては「雇用される労働者」だけではなく、むしろ「生産手段、すなわち、機械や原材料」の追加が決定的な役割をはたす。

3) 「アダム・スミスが（ならびに彼につづく経済学者たちが）生産物の価格から資本の不変部分を誤って除外しているのは、資本主義経済における蓄積、すなわち生産の拡大、剰余価値の資本への転化を、まちがって理解していることとむすびついている。アダム・スミスはここでも、剰余価値のうち蓄積されて資本に転化された部分は、生産的労働者によって全部消費される、すなわち全部が賃金にあてられるものと考えて、不変資本をぬかしたのである。しかし実際には、剰余価値のうち蓄積される部分は、不変資本（生産手段、原料および補助材料）プラス賃金に支出される。」 V. I. レーニン「ロシアにおける資本主義の発展」大月書店版、全集第3巻、25ページ。

4) 「リカードもその後のすべての人々も『収入のうちから資本につけ加えられると言われる部分は生産的労働者によって消費される』というアダム・スミスの誤りを口まねしていたのであるが、これ以上に大きな誤りはないのである。」 K. Marx, Das Kapital, Buch I, MEW, Bd. 23. Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, Dietz Verlag Berlin, 1962, S. 616. 大月書店刊、「資本論」第1巻の2、768ページ。

しかも、機械や原材料の追加は、生産手段生産部門の新たな拡大をよびおこすし、それによって、社会の富の増加は、生産手段という現物形態にあっては消費手段の増加よりも急速に発展しうる。私的資本における生産的労働者の雇用という領域から、今度は、政府の雇用という領域に目を転じるならば、政府が雇用した兵員は、たしかに新しい富を生産する力はない。しかし、生産過程、あるいは価値増殖の過程において生産手段の役割をみおとしたままの理論的な基礎の上で、政府の経費の役割を論ずることは、あきらかに不十分さをまぬがれないであろう。スミスが、富を生産する労働と富を生産しない労働を区別したところまではたしかに正しい。しかし、富を生産する労働の考察にあたって、生産手段の役割を正当に評価しえなかったとするならば、富を生産しない労働における「物的手段」の役割を考察しえなかったのは、むしろ当然であるといわなければならない。いま、かりに、行政権力の活動における物的手段と人要素を区別するとして、物的手段を「行政手段」と名づけるならば、行政権力は、行政手段と公務員をにない手として、行政権を行使することになる。ところで、行政の経済的役割と機能をあきらかにするためには、公務員の問題だけを視野におくことはできない。行政手段の役割と機能をも問題にせざるをえない。兵員といえども、兵器なしには軍事行動をおこなうことは不可能であろう。ここでは、生産手段の代りに一定の行政手段が必要なのであり、兵員は、兵器という行政手段を用いて彼らの業務を実践するであろう。ここでは、たとえ、彼らの労働が不生産的であろうと、彼らの行政手段は、兵器を製造するための巨大な生産能力、機械装置と原材料を必要とするであろう。兵員の労働そのものは、何ら新しい富を社会にもたらさないにもかかわらず、行政手段の追加は、新しい生産手段を社会にもたらさずにはおかない。経費論はこの点を無視しては成立しえないことはあきらかである。行政手段の消費と生産に注目するかぎり、政府の財政支出が社会の富の増加と無関係であると断定する根拠は全くない。行政手段の拡大は、それが過度の資源不足をともしなわなにかぎり生産手段生産部門の拡大を促進する。

生産活動と行政活動の相互関係についての問題は、行政もまた生産と同じく、大規模な、技術的にすぐれた物的な行政手段による大量の（不生産的な）労働者を雇用し、そのために、場合によれば、生産におけるよりも行政における方が、すすんだ技術とすすんだ管理の体系を生み出すことがある、ということであった。これは、同じく不生産的労働であるといっても、家族内の家事に関する労働などとは、全くちがう点であり、徴税や、軍事や、警察、さらには郵便、交通などに関する労働はきわめて社会的で、住民と住民を公務員が媒介しつつしかも、大規模な物的な行政手段を用いて協業と分業をおこなうという性格をもっている。

この点に着目して、マルクスは、経済学批判序説のなかで、「生産。生産手段と生産諸関係。生産諸関係と交易諸関係。生産諸関係と交易諸関係とにたいする国家および意識の諸形態の関係。法律諸関係。家族諸関係。」という小節をもうけ、その冒頭でつぎのように述べていた。

「戦争は、平和よりも、はやく発達せしめられる。戦争によってかつ軍隊等々の内部で賃労働、機械体系などのような一定の経済的諸関係が、ブルジョア社会の内部におけるよりも、いかに早く発展せしめられるかの様式が、〔説明されるべきである。〕生産力と交易諸関係との関係もまた、軍隊においてはことに明らかであると。」<sup>5)</sup>と。

ここでは、行政権力における行政手段と公務労働者の関係が、民間における生産手段と労働者の関係に先行してそれを先どりするという問題が明確に指摘されている。したがって、行政手段と公務労働者の関係の発展が、全社会的な規模での経済活動にとっていかなる意味をもつかが当然に問われるべきであろう。

例えば、兵器の進歩と、それにともなう兵員の管理の新しいシステムは、私的資本の領域よりもすすんだ管理形式を生み出すことができる。また、生産手

5) K. Marx, Zur Kritik der politischen Ökonomie, *Erstes Heft*, Volksausgabe, Moskau, 1934, S. 245, 宮川実訳「経済学批判」青木書店版, 1951年, 324ページ。なお, Marx an Engels, 7. Juli 1866, *MEW*, Buch, 31, Briefe, S. 232. を参照。

段の発展が戦争によって促進されることもありうる。

スミスの経費論におけるこの不十分性を克服して、これを財政理論のなかに組み入れる努力は、しかしながら、以後の財政学の発展史のなかではほとんどみられなかったといってよい。一方では、軍事生産の「浪費性」だけを一方的に強調する見解は、1950年代の軍事経済論の論調のなかに根づよくのびて来たし、他方では、スミスの生産的経費と不生産的経費の区別そのものを否定しようとし、さらには、私的資本の資本蓄積と政府部門との間には本質的差異は存在しないとする立場<sup>6)</sup>、あるいは、公共財の範囲の決定は、国民の投票過程、選択の問題にすぎない、とする見解が発展してきた。

小論では、一方では、生産的経費と不生産的経費の区別を雇用労働者の問題に限定しながら、他方では、生産手段と行政手段の追加が、生産手段生産部門の発展を惹きおこすという側面から政府による資本蓄積促進の役割に注目してゆきたい。このことによって従来の財政理論では取り扱いえなかった問題、例えば、兵器の調達問題、などが財政理論の首尾一貫した体系のなかで位置づけられ、官僚制論や公務労働論が行政手段との関連で展開しうることになるであろう。

## I 行政権力にける「経営体」的な管理

兵器という形における行政手段と、兵員という形における公務員とのくみあわせは、政府の活動全般について一般化すれば、各種の行政手段と各種の公務員との関係である。行政権力が何らかの計画性をもって行政を執行するかぎり、行政手段と公務員のくみあわせは一種の「経営体」的な管理の形式をもたざるをえない。だが、行政権力の表われとしての政府は私的資本ではない。政府の目的は行政にある。行政は、私的資本のように、資本を投下し、回収して利潤を獲得することが目的ではなく、近代国家にあっては「営業の自由」の形

6) このような立場からの経費論の最初のあらわれは G. Colm, *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben*, 1927. である。池上淳、政府部門の理論的考察——コルム理論を中心に——, (一), 「経済論叢」第38巻第2号, および3号 (1961年8月および9月)。



式的な保障によって、利潤獲得のための条件をつくるのが目的である。したがって、政府における資金の活用形式は貨幣を投じ、利潤を得て回収する、というよりは、租税を徴収し、それを一方的に支出してしまうという形式をとることが本来的であった。このかぎりにおいては、家計支出において掃除機を購入し、使用人をして清掃させるという形での「家庭経営」と同じく、政府も、清掃車を購入し、清掃労働者をして労働せしめるという形での「経営」をおこなうにすぎない。

しかし、資本主義社会における技術の進歩は、当然の結果として政府の使用する行政手段をも変革し、場合によっては、私的資本がまだ利用できないような高度な技術を使用するであろう。軍事技術の場合はとくにそうであろうし、技術の革新性は、人員の管理における新しい形態をとまうであろう。

統計上からみると、政府部門における固定資本の形成、投資的経費と消費的経費の区別の必要性等々は、普通、経費の技術的構成とよばれているものをいちじるしく高度化し、そのことによって、政府雇用の不生産性にもかかわらず、生産手段の生産部門における行政手段関連部分の急激な発展と、近代的な行政管理の手法を生みだすに至る。(第2表)

島恭彦氏は、経費の技術的構成の問題をはじめて経費論に導入されたが、教授は先のマルクスの見解を引用してから、つぎのように指摘されている。

「私たちが注意しなければな

第2表 合衆国連邦・州・地方政府  
における資本的支出 (1970年)

機 能	金 額 (100万トン)	構成比 (%)
国防及び国際関係	14,027	29.5
宇 宙 開 発	65	0.1
教 育	7,630	16.0
道 路	10,771	22.8
自 然 資 源	2,480	5.2
保 健・病 院	956	2.0
下 水 施 設	1,385	2.9
地方公園レクリエーション	685	1.4
住宅・都市再開発	2,172	4.6
空 港	925	2.0
水 運	543	1.6
地方公営企業	2,437	5.1
そ の 他	3,445	7.3
合 計	47,519	100

(出所) *Statistical Abstract of the U. S.*, 1972,  
p. 411 より計算。

らないことは、第一に資本主義的な生産関係、生産諸力が、権力機構の内部へうつし替えられること、——これが権力機構をも形式的には「経営体」という視点から分析できることの根拠である——、第二に権力機構の内部へ転位せられた生産諸力は、ブルジョア社会の生産力に先行することもあること——これは権力対ブルジョア社会の関係だけでなく、ブルジョア社会内部の、軍事権力に依存せる軍事工業とその他の諸産業との間の不均等発展の関係でもある——

.....

マルクスの指摘したような点は、軍隊のみではなく、官僚機構全体にある程度みられることである。政府『経営体』は、経済の発展段階に応じて、労働力と機械（物財）との特定のくみ合わせをもって、活動している。それが『経営体』の活動をささえる経費の構成にあらわれてくる。』<sup>7)</sup>

この指摘は前節で述べた経費の生産性と不生産性についての経済理論上の到達点を前提とした上で理解するならば、経費論の展開にとって決定的に重要な視角を確立しているといえるであろう。小論ではこの指摘を指針としながら、先に述べた雇用問題との関連を重視しつつ経費と資本蓄積の関連についての領域に踏み込んでみたい。

政府における雇用問題との関連でみるならば、経費の技術的構成の高度化は、資本主義的生産力の権力機構への移植であり、公務員が、技術発展の「従属変数」としてたえず編成替えされてゆくことを意味するであろう。この過程においては、コンピューターの行政への導入過程が典型的に示しているように、公務労働は、単純化された、機械的な業務、記帳と照合といった業務と、住民との接触の多い、現場における行政サービスのための労働へとますます分化する傾向をもつようになる。このことは、公務員の労働者化を促進し、私的資本のもとにおけると同様、きびしい実績主義と勤務評定の導入の基盤をあたえることになるだろう。

他方、例えば軍事技術の発展が典型的に示しているように、行政手段の変革

7) 島恭彦「財政学概論」岩波書店、1963年、63ページ。

が産業構造の再編成を主導し、生産手段生産とくに、原子力やエレクトロニクスの分野で急速な進歩が実現されれば、それに照応して、労働者の労働条件と生活条件に一大変動がおこることはさげることができない。「労働者階級が資本蓄積の従属変数」であるとするならば、産業の再編成が労働者、さらにはその予備軍としての農民、家庭婦人、学生等々にあたえる影響は、再編成が急速であればあるほど、それだけますます急速になるであろう。

政府雇用と、私的資本における雇用との両面にわたるこの変動は、現代の資本主義国財政においていかなる形の財政支出を必要とし、かつ、いかなる形で行政管理、財政管理の形式を発展させるであろうか？ 急激な産業再編成は、とくに巨大企業における固定設備の償却問題や産業再編成問題をクローズ・アップし、工場再配置のための産業基盤整備とそのための財政支出を急増させるであろう。また、労働者の雇用条件の変化は、労働移動、再訓練、ともばたらき等々に照応した新しい労働力政策とそのための財政支出を必要とするであろう。さらに、企業と労働者のあり方の変化は、課税の形式等々にも反作用をおよぼし、財政制度全体にかかわる問題を惹きおこすこととなろう。これらの新しい諸課題にこたえうる経費の理論がいま、必要とされているのである。

## II 事業別予算における「授権」制度

予算制度全体の最近における改革のうごきは、一方における経費の「効率」の問題、とくに、経費の技術的構成の高度化とかかわった費用—効果分析の導入と、他方における「出資金」または「補助金」の形式をとる財政支出の増大の問題に集約されよう。

現在、世界的にみて、行政手段の変革が軍事技術との関連においてもっとも急速に進行している国——合衆国——において、第二次大戦後における予算制度の改革を主導したのはフーバー委員会の二度にわたる勧告であった。

フーバー委員会の第一次の勧告は、「われわれは連邦政府の予算に対する考え方を完全に改めて、機能 (function)、事業 (activities)、計画 (projects) に基

づく予算を採用すべきことを勧告する。これを『事業別予算』(performance budget)と名づける<sup>8)</sup>と述べ、さらに、第二次勧告において「管理目的のため、コストに基づく予算運用が機関内の資金割当の決定に用いられるべきであり、このような予算は実施に関する定期的報告によって補整せらるべきこと<sup>9)</sup>を主張している。

コストにもとづき、予算執行者がつねに、費用を最小にし、行政効果を最大にするという角度から管理され、勤務評定、実績評価をうけるというこの制度は、当然の帰結として、通常行政効果を大きくし、コストの節約をもたらすと考えられている資本的支出の増大を評価し、資本的支出を経常的支出と区別することを予算制度に対して要求し、さらに、資本的支出は、通常単年度の支出にとどまりえず、行政効果の測定もまた、長期にわたるという角度から特別のとりあつかいを要求してくることとならざるをえない。

フーバー委員会の勧告の第二は、「資本的支出」の分離の問題について、つぎのように述べている。

「現在、連邦の予算及び会計制度は、経常的支出(current expenditure)と資本的支出(capital outlays)とを混同しているために、絶えざる混乱を来している。この二種類の支出は、本質的にその性格を異にするものであり、従って、予算書においては、夫々主たる機能及至事業別に別個に計上せられるべきものである。このことは、事業別予算の重要な特色である。」<sup>10)</sup>

1970年度における合衆国の資本的支出と経常的支出、補助金などの大いさは第3表に示す通りであるが、このように政府部門における資本の形成と運用が明確に把握されたことは、政府部門を「企業的」あるいは「経営体的」なものとして管理し、運用するという傾向を決定的なものとした。資本的支出のあるかぎり、政府部門においても民間と同様に、投資の効率を測定し、公務員と行

8) 第一次フーバー委員会勧告、第1、大蔵省主計局法規課「アメリカにおけるパフォーマンス予算制度」217ページ。

9) 第二次フーバー委員会勧告、第3、同上、274ページ。

10) 第一次フーバー委員会勧告、同上、225ページ。

第3表 合衆国連邦・州・地方府の性質目的別直接支出

(1970年) (100万ドル)

直接支出	政府合計	連邦	州・地方	州	地方
経常操作	197,020	99,105	97,915	30,971	66,943
資本的支出	47,519	17,869	29,650	13,295	16,355
建設	28,402	4,150	24,252	11,185	13,067
設備	15,893	13,125	2,768	870	1,898
土地、構造物	3,225	594	2,631	1,240	1,391
援助と補助金	20,764	12,674	8,090	4,387	3,703
公債利子	19,160	14,037	5,123	1,499	3,624
保険支払及び償還	48,521	41,248	7,273	6,010	1,263
計	332,985	(23,257) 184,933	148,052	(28,892) 56,163	(133) 91,887

(出所) U. S. Bureau of the Census, *Governmental Finances in 1969-70*,  
*Statistical Abstract of the U. S.*, 1972. p. 412.

政手段との組みあわせから、一定の行政の効果と、そのくみあわせを「基準」とした業績評価をおこなえるからである。

このような根本的な点での「発想の転換」の結果として、費用—効果分析の財政制度への導入過程は、予算制度の性格を根本的に変化させた。とくに合衆国においては、議会における予算案の承認そのものが、行政機関に対する「授權額」または「債務負担権限」の承認を意味するものとなり、議会は予算案の承認において行政部門に対する一種の「出資額」とその配分を決定するようになった。各行政機関は、この「出資額」をもとに、最小の費用で最大の行政効果をあげるように行政手段と公務員を動員するはずである。現実の支出額 (outlays) は、この授權額 (authorities) とは当然にちがった大いさとなろう。

この改革によって、議会は、単にある行政部門への支出をきめ、その使途が議会のきめた通りかどうかを監督するという古典的な財政民主主義の立場をかね、  
「出資金の運用を費用—効果分析の立場から監督する出資者」としての立場に転換したのである。

日本においてはまだ、このような制度は採用されていないが、事実上、一般会計予算の大半は、出資金、補助金であり、(一般会計予算のうち他会計への繰入

れが50%, 補助委託費 30%が1970年度にみられる) 宮本憲一教授がかつて指摘されたように「財政投融资の一般会計化現象」が普遍的にみられるのである。同教授によれば

「国や地方の一般会計の財政支出において、戦争直後の価格差補給金、輸出入補給金、そして現在の農業補助金、中小企業育成費などを内容とする産業経済費および公共事業費などは、財政投融资計画と同一機能をはたしているといっている。とりわけ、さいきん、中小企業、農業対策、社会政策、そして公共事業などが一般会計から特別会計へ、そしてその主体を公団化して財政投融资計画へ移転する傾向がつよまっている。これを『財政投融资の一般会計化現象』とよぶとすれば、このような時期には財政投融资計画は一般会計全体と関連づけてみる必要がある。」<sup>11)</sup>と。

したがって、日本においては、一般会計からの出資という形をとって財政投融资計画との有機的連関のもとに行政をおこなうという形式をとりつつ、やはり、財政支出を「出資金」の形式でおこなう傾向は拡大しつつあるといえるであろう。また、合衆国にせよ、日本にせよ、地方公共団体に対する補助金は年々増大の傾向を示していることも注目してよい。

経費の技術的構成の高度化と結びついたかかる財政支出の性格の変化は「経営体」的な政府の発展にとってどのような意味をもつのであろうか？

## II 「経営」危機と租税「支配」関係

すでに述べたように政府は、私的資本とは本質的に異なる行政権力であるから、その「経営体的」活動は、租税とその一方的支出を特徴とし、元本の投資、利潤と元本の回収という形式を典型とする私的資本の運動形式とは、本質的な区別をもっている。にもかかわらず、予算制度において「授權」や「出資」の形態が導入されることは、形式上、独立採算的な公社、公団、金庫、公庫、特

11) 島恭彦、宮本憲一「財政投融资の機構」、鈴木、新庄、高橋、林編「金融財政講座」第3巻、有斐閣、1961年、11ページ。

殊銀行など、主として政府出資の法人といわれるものが行政主体となり、この傾向がづつまってゆくことを示している。元来は、独立の事業主体ではなく、租税を一方的に支出するにすぎないはずのものが、あたかも独立の事業主体のごとくにふるまうとしたならば、実体と形式のあいだにはあきらかに矛盾がある。この矛盾は、政府の一行政分野がたとえ「独立の事業主体」としての形式をとっても、「採算性」は保障しえず、「経営は危機」となり、しばしば赤字に転落しうることを意味している。

同じことは、つぎのように表現してもよい。政府の行政は、もともと私的資本の採算にのらない分野におけるサービスを中心とするから、もし、採算になるようになったら、それは政府の支配下よりは、民間にゆずりわたされる、というのが（特別の財政上の理由のないかぎり）一般的な傾向である。（第二次大戦後における各国の国有解除はその典型）したがって、私的資本の運動の場における平均的な利潤は政府の事業体においては獲得できないのがふつうである、と。

したがって、政府の事業体の経営危機は、一方では、政府の資金調達能力の本来的な分野である租税を追加的に徴収するとともに、他方では、政府が私的資本の支配的な貨幣を取り扱う市場から、私的資本と同じ条件で資金を借り入れてくる、という二つの方法によってしか克服の方向が直接にはみいだせない。この二つの方法にかわりうるのは、政府における事業主体の経営「合理化」、新技術の導入と人員の整理しかないが、これは、もともと、事業主体となれば、本来、実行されている性質のものである。民間と同じく政府部門においても行政手段と公務員の「節約」が推進されると前提すれば、追加的徴税と公的債務の膨脹の傾向は不可避免となろう。この事実、租税を単なる支出としてとりあつかわずに「出資」としてとりあつかうことによっても、財政上の赤字の発生傾向はさげることができず、ただ、その表現の形式が、一般会計予算における赤字としてだけではなく、政府出資会社や特別会計における「経営の危機」という形態をとってあらわれるにすぎないともいいうるのである。

だが、財政上の赤字が事業別予算における政府出資会社の経営上の危機また

は赤字という形をとってあらわれることは、単に、一般会計からの追加的出資や、一般会計における公的債務の増大を意味するだけではない。もっとも注目すべきことは、政府出資会社自体が、行政サービスの価格を上昇させるという形式（公共料金）をとって、住民から「追加的徴税」をおこない、あるいは、「受益者負担金」の形式において、住民からも行政側の事業主体への出費をもとめ、さらには、自治体など団体への補助金支出にあたって、団体側に補助金と同額、あるいは二倍程度の支出を義務づけることによって団体による「追加的徴税」を要求してくる等々の問題が発生することである<sup>12)</sup>。しかも、公共料金の引上げ、受益者負担金の徴収、あるいは、国庫補助金のウラガネの準備等々が、一般会計等からの出資の「条件」とされることも決して稀ではない。例えば、国有鉄道の赤字経営を解消すると称して一般会計から公共企業体に出資をする場合に運賃値上げを条件として再建計画を立案するとか、地域社会にプール等をつくる場合に、地元の寄附金を一定あつめることを条件として補助金を支出したり、特別の事業主体をつくってそれに出資をしたりする例ははなはだ多い。自治体に対する補助金では、合衆国でも「マッチング」とよばれるシステムがあり、国庫支出金①に対して、自治体が②の割合で資金を準備するのが普通である。（第4表）このため、自治体は税制の改革や、追加的徴税の手段を考慮せざるをえなくなる場合が多い。このように、政府の出資が、政府出資会社や自治体の「経営危機」を口実あるいは、きっかけとして住民から追加的支出を引きだすことは、政府出資金としての租税が、住民や自治体の租税を直接に引きだし、支配する関係をつくりだす。この関係を国庫からおこなわれる追加的徴税と区別して、

第4表 州・地方政府への  
連邦援助  
(使途明示補助金及び歳入  
付加分) (100万ドル)

1965	10,906
1967	15,240
1968	18,599
1969	20,255
1970	24,015
1971	29,844
1972 (est.)	39,080

(出所) *Statistical Abstract*,  
1972, p. 413.

12) 成瀬竜夫、財政危機と労働力管理機構の発展——ニューディール失業救済政策の考察(1)——、「経済論叢」第110巻第6号、および同、公共投資と社会保障制度改革、同上(2)、「経済論叢」第111巻第3号、を参照。



「租税による租税支配」と名づけよう。

資本主義社会における資本の価値増殖過程は、よく知られているように剰余価値の生産と、剰余価値の資本への転化をよびおこすが、剰余価値の資本への転化は、資本に転化された剰余価値が、再び剰余価値を生む、という関係をつくりだした。これは、資本による他人の不払労働の支配関係が、たえず拡大再生産されてゆく過程であった。いま、ここで問題となっているのは、剰余価値生産のための条件をつくる行政手段と公務労働者を租税によって支配する過程が、追加的租税を支配する過程であり、住民の家計から徴収された租税が、再び、より拡大された規模で、住民の家計を支配しうる力を発揮してゆく、ということである。このことは、住民がより拡大された規模で行政権力に家計を支配されてゆき、家計が行政権力の附属物に転化させられてゆくことを示すであろう。家計は、一方では、中央集権的な行政権力に重課を支払い、この重課が、他方では、住民への行政サービスの給付と引きかえに「政府からの出資金による追加的住民負担分の拡大」をよびおこすなかでまたまた大きな負担をせおうことになる。

元来、所得税の発展にともなう大衆課税化の傾向は、徴税機構の発展によって行政権力の強化を通じて住民家計を社会的に結びつけるものであった。徴税は、住民の家計から零細資金を強制的に動員することを通じて、彼らの家計を税務署の簿記、記帳、統計、徴収行為等によって社会的に結びつけ、住民を社会的に結びつけることを通じて、権力の経済的基礎を著しくつよめることができた。これは、剰余価値の生産の力が、民間の資本にあっては、労働者の生産における諸能力を社会的に結合することによって著しくつよめられたことと対比することができよう。一方は、家計の社会的結合によって権力の経済的基盤をつよめ、他方は、労働能力の社会的結合によって剰余価値の生産能力を格段に高めたのである。

ところが、「出資金」「補助金」としての租税の運用が明瞭に示しつつあることは、交通、教育、福祉、医療等々の行政サービスを住民に提供するにあた

って、追加的徴税、あるいは、負担の増加を実行することにより、一方では、行政サービスを通じて、住民の個人的消費の過程を社会的に結合し、他方では、行政権力によって統制され、権力的行政の一部に転化した行政サービスをこの「社会的」結合によって強化しようとする傾向をもつ。例えば、教育行政において、政府が公教育を住民の追加的負担を大規模に引きだすという形式で実施し、これによって、教育過程を住民の個人にまかせることなく、児童や生徒を社会的な場で集団的に教育するとともに、その教育行政において、教育内容を一方的に統制し、学校の建物（行政手段）や公務員としての教育を国家目的にもとづいて管理するならば、住民は、国家目的に合致する一方的教育行政サービスを高価にうりつけられ、その代りに、彼らの家計と、家族の教育過程は高度に、社会的に結合されるということになる。しかも、この社会的結合のない手は、労働者と同水準の給与をうけとる教育公務員であるから、労働者の生活における利害の一致という点で、住民の大多数と教育労働者の新しい形式での結合が開始されれば、行政権力は、住民の社会的結合を準備したことによって行政目的に重大な障害を見出すことになる。行政権力が、その経済的基礎をつよめ、中央集権的強権を発揮するにあたって、住民負担を拡大し、住民を社会的に結合する、という手段をとらざるをえない、ということは、行政権力の資本主義社会における運命を実は暗示しているのである。なぜならば、資本主義社会における行政権力は、もともと、そのすぐれた経済的集中力によって、行政権力が一部の多額納税者によって買いとられる、という形式をとって発生してきた。ところが、資本主義社会で経済力を維持しようと思うものは、生産の社会的性格を発展させ、労働者を社会的に結合することなしには、その経済力を維持できない。労働者階級をつくりだし、彼らを社会的に結合することは、資本家階級にとっては、マルクスの指摘するように「墓掘人」をみずから生みだす過程であった。労働者階級はイギリスにおいて、団結の力を拡大して、社会的結合の成果を自覚的なものにまで高め、普通選挙権の獲得、労働時間の短縮、公教育の権利等々を獲得していった。これとともに、行政権力もまた、行

政サービスの範囲を住民生活全般に拡大し、行政権力の経済的、政治的強化のために住民生活の社会的結合をはからざるをえなくなったのである。公衆から動員した公金を行政権力がその資本主義的目的のために活用しようとするればするほど、租税を最新の技術で装備された行政手段と公務労働者の給与に転化し、それによって住民を社会的に結合せざるをえないという問題は、住民と公務労働者の新しい結合の関係をかならず生みおとさざるをえず、それによって、資本主義的行政目的は重大な困難に直面せざるをえなくなるのである。出資金や補助金としての租税の運用は、この過程を極限にまでおしすすめざるをえない必然性をそのうちに秘めているのであってつぎにこの点に立ち入らねばならない。

#### IV 生存競争組織化のメカニズム

他会計への繰入れや政府特殊法人への出資は、財政支出が形式の上では「独立採算的な企業的色彩」をつよめ、「業績のあがった部門には更により多くの資金を配分し、業績のあがらない部門は、整理、縮少して、再編成する」という「民間の経営体的な」資金の運用を一定程度は可能にする。しかし、同時に、行政権力は、民間資本ではないので、採算制のとぼしいことは自明の前提である。このことは、政府部門における「採算性」が、場合によれば、民間部門以上に急速な「技術進歩の導入」「住民生活の社会的結合」をつよめ、それによって単位当り費用の節約を必要としつつ、しかも、民間資本のカバーできない、細分化された行政サービスの分野に進出せざるをえず行政の細分化はさけがたく、単費当り費用の節約はきわめて困難である、という矛盾をも反映している。

これらの事情は、従来の財政支出論にはかならずしも明瞭にはあらわれなかった二つの新しい問題を提起することになった。すなわち、

第一は、政府の各行政機関、省、庁、府、さらにはその内部の機関において資金の効率的利用の実績にもとづいて政府部門内部における部局間の競争がはじまり、それによって行政の効率化＝「合理化」が促進されるという問題であり、

第二は、独立採算的に運用される財政支出は、すでにみたようにより多くの追加的住民負担を必要とするにとどまらず、追加的な出資金を必要とする、ということである。

形式からみれば、民間の経営体的な運用をしていながら、実質は、行政権力としての機能をはたすという矛盾は、より多額の追加的出資という形式によってはじめてカバーされてゆくけれども、このことは、一般会計における追加的課税＝大衆課税化だけではなく、公的債務の膨脹をもともなわざるをえない。(第5表) ところ

が、民間資本の借入は、民間よりも低い金利による資金の運用を原則とする政府の事業部門において、高い金利をつけて返済を要する資金を利用するために予算上公債利子の負担が累積するのみならず、すでに述べたところの「行政権力による資金の動員機構」を「金融資本の資金動員機構」と合体することによって、生産と住民生活の社会的結合を一段とつよめつつ、しかも、金融資本の利潤目的に国家目的を一致させようとする傾向をつよめる。このことは、前節でのべたように、行政権力にとっての困難を準備せざるをえないであろう。金融資本が、政府に対する支配力を行使して、職業選択の自由を「公務員の転職の自由」に転化し、大企業と官庁の人的結合と交流を開始すれば、この傾向はいっそうつよめられる。

このような条件のもとで、公務員の業績評価の基準は、「よりすくない人数で、あたえられた出資額を運用しつつ最大の行政効果をあげ、かつ、追加的住民負担分を支配しうるか?」にかかわらざるをえなくなる。経営者的「手腕」が公務員に期待され、しかも、この手腕は、住民への行政サービス給付と、追加的負担の拡大の双方にかかわるものとなる。

公務員相互の競争の激化が、政府の「経営体的」運営によってもたらされ、

第5表 連邦政府債務の動向  
(1960—1970年) (10億ドル)

	総 務	債 額	連邦支出 に占める 利子支払 の割合
1900		1.3	7.7
1910		1.1	3.1
1920		24.3	15.9
1930		16.2	19.2
1940		43.0	11.5
1950		257.4	14.5
1960		286.3	11.9
1970		370.9	9.8

(出所) *Statistical Abstract of the U. S.*, 1972, p. 397.

かつ、公務員の業績評価基準が、行政権力によるサービス給付とその代価の獲得、という点におかれるとすれば住民は、行政のめざす社会秩序をつくりあげるためにしばしば大衆課税を負担せしめられて生計を圧迫され、これによって「生存のために」より多くはたらき、競争を余議なくされるだけではない。政府の行政目的が、金融資本のそれと合致してくるならば、それは、住民を剰余価値の生産のための単なる手段とみなし、剰余価値生産能力以外の人間的能力の進歩を単なる「濫用」とみなすための「行政」を要求し、生存のためにたえず相互に競争し、雇用機会に対してたえず供給過剰の状態にある相対的過剰人口として生存のための競争にさらされている人間をつくりだすような「行政」を要求してくる。

一方では、租税、公信用、そして、インフレーションが、住民家計と住民生活を支配し、かつ社会的に結合し、他方では、租税の行政手段への転化が産業再編成、技術進歩、交通運輸、生産基盤等々の編成替えを通じて相対的過剰人口を創出する過程を大量の公務員がになってゆく。

現代資本主義における行政権力が、軍事支出、公共投資、人的能力開発支出などを通じて住民を社会的に結合しながら住民を剰余価値の生産のにない手としての地位に限定してゆく過程は、住民の零細資金を動員しながら、実は、住民の政治への参加を保障し、住民の全人格的な能力の発展を通じて政治のにない手としての自覚を育てるという方向ではなく、むしろ住民を政治から疎外し、遠去けてゆく過程とならざるをえない。それは、大衆的課税と負担、就業と生活能力獲得のための教育過程をふくむ訓練、適応能力の養成、忍耐力の錬成の過程であるからである。金融資本と政府にとっては、したがって、この過程は「公的資金の私的占有」または「公金の私消」という現象をよびおこすであろう。さらには、国家的独占の本質にもかかわって「公的資金の私的占有とその合法化」という問題につきあたる。

一方では、採算にのる分野は私的独占が担当し、他方では、採算にのりがたい分野は、国家的独占が担当する、という形で、社会全体からみれば、私的独

占と国家的独占の分業がおこなわれ、その境界線はたえず流動しながら、民間と政府の双方の資金がからみあい、一種の「プール」を形成するであろう。このような枠組みの下での財政支出は、「公金を私的、かつ合法的に占有しつつある国家的独占が公金を独立採算的に運用しつつ公務員を行政権力のにない手としてより多くの住民の家計と生活に対する支配力を拡充しつつある過程」としてつかむことができる。

## V 展 望

以上のような傾向を基本的な前提としながら、住民または納税者と財政支出の関係をつかみなおしたばあい、住民の支払った租税は政府の「出資」活動を通じて、民間資本とからみあった、住民に対立する一種の「資本」に転化される。この「資本」は行政手段と公務員を中軸に、軍事、公共投資、人的能力開発支出などの形をとり、住民生活全体を支配する形式を通じて支出され、管理される。この過程は、軍事支出を通ずる政府と大企業との癒着をすすめながら、大規模な産業再編成を遂行し、また、公共投資を通ずる産業、金融、地域の再編成を政府と民間の資金が一体となって遂行し、さらには、このような全国民経済的な再編成に労働力の配置を適応させ、かつ教育、福祉等々の分野における事業活動を政府と民間の資金が一体となって発展させるための人的能力開発支出がおこなわれる。

産業の再編成過程が、政府と民間の資金のからみあいを頂点とした金融資本の資本蓄積過程を表現しているとするれば、人的能力関係支出は、資本蓄積の従属変数としての労働力を、資本蓄積過程に適応させるという目的をになわざるをえない。

ところが、独占段階の資本主義にあっては、労働力を供給する農家や、家庭における婦人や、大資本によって編成がえされる中小企業やの経営は、それらの家計とともに、預貯金、保険、公共料金、租税、消費者信用、住宅信用等々の無数の糸によって銀行、保険会社、抵当金融会社、国家的貯蓄銀行、国税庁、

等々の民間と政府の金融、財政機構に結びつけられている。さらに、公信用の膨脹とインフレーションは、貨幣価値の変動を通じて、預貯金のキャピタル・ロスをつねに引きおこし、経営や家計における貨幣形態での財産保有をますます困難にしているから、インフレーションによる貨幣所得の名目的上昇は、公共サービスと引きかえに公共料金の形式で官民一体の事業主体（民間資産を導入した政府出資会社、または混合企業、第三セクター等々）に吸い上げられる度合いがますます大きくなってゆく。

したがって、現代における経営と、家計は、単に営業と消費の場であるだけでなく金融資本——これは、民間と政府の双方の資金を支配している——のための資金源泉として重要な意味をもつに至っている。

金融資本は、一方では、資本蓄積の従属変数として、労働力を「流動化」させるために、彼らの貨幣形態における財産の蓄積を困難におとし入れるとともに、他方では、流動化された労働力をより多くの零細資金の提供者として組織することによって、資本蓄積の源泉を拡大してゆく。

一見逆説的にみえるけれども、産業再編成とインフレーションによる労働者の「生産手段および生活手段からの自由」がすすめばすすむほど、不慮の事故に備える保険的支出はますます増大せざるをえないという必然性は、社会保険制度の拡充と相まって、家計における「不慮の事故に備えるための基金への拠出」の割合を高めさせる。生産保険会社と社会保険基金などはこのために急膨脹をとげる。労働力が流動化すればするほど、それだけますます零細資金の動員が可能になるというこの法則性は、労働力の流動化を惹きおこす産業再編成のための資金の動員が労働力の流動化そのものによって可能になることを示している。

資本の蓄積の結果としての相対的過剰人口の創出が、より大なる資本蓄積のための条件となる、

第6表 合衆国における  
生命保険動向  
(100万ドル)

年	価 額
1930	106,413
1940	115,530
1950	234,168
1960	586,448
1970	1,402,759

(出所) *Statistical Abstract  
of the U. S., 1972,*  
p. 459.

という有名な法則は、ここでは、過剰人口の創出そのものが、より新たな資金動員の源泉を開発し、ここでも資本蓄積のための条件が生みだされるという法則性によって補足される。

このように、現代資本主義における財政問題の核心をなす国家独占資本主義下の資本蓄積法則は、

第7表 政府雇用の機能別分類

(1971年) (千人)

一方における産業再編成と、他方における労働力の流動化をとまなうのであるが、この両過程は、国家独占資本主義における官僚制度によってになわれており、軍事調達、公共施設の建設、運営、管理、労働力に対する管理の業務が彼らによって遂行されている。

	合 計	連 邦*	州	地 方
国防及び国際関係	1,165	1,165	—	—
郵 便	716	716	—	—
教 育	5,501	20	1,223	4,258
うち教員	3,042	—	375	2,667
道 路	613	5	296	312
保 健・病 院	1,231	206	509	517
警 察	557	33	60	464
消 防	272	—	—	272
衛 生・下水道	197	—	—	197
公園・レクリエーション	164	—	—	164
自 然 資 源	417	229	155	34
財 務 管 理	344	101	95	148
そ の 他	2,144	403	494	1,245
合 計	13,316	2,872	2,832	7,612

\* シビリアン

(出所) U. S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the U. S.*, 1972, p. 430.

(第7・8表)

第8表 政府雇用の動向

(1950—1970年) (千人)

政府部門における「効率化」の要求は、現代における財政危機の不可避的な産物であるが、この要求は、先にのべた「財政における費用—効果分析」の導入と政

	合 計	連 邦*	州	地 方
1950	6,402	2,117	1,057	3,228
1960	8,808	2,421	1,527	4,860
1965	10,589	2,588	2,028	5,973
1970	13,028	2,881	2,755	7,392

\* シビリアン

(出所) U. S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the U. S.*, 1972,



府の物資調達計画における一定のコスト・ダウンの要求、さらには、行政能率の向上、公務員の人員整理と行政手段としてのコンピューター、運輸、通信、情報集中のための手段の導入をよびおこす。

政府部門における行政手段のすべてに「価格」がつけられてくると、軍需物資の調達にあたって典型的にみられるように、軍事費の節約は、一方では兵器価格のコスト・ダウン要求を通じて兵器を製造する大企業の側での合理化、再編成を刺激し、他方では、公務員の削減、行政組織の整理と統合、機械化された行政手段の導入をとまなう。

さらに、軍事費増大の圧力が、公共投資や人的能力開発支出の相対的縮小と、これらの部門におけるより一層の効率化を要求するとするならば、いわゆる民生サービスにおけるより少数の公務員によるますます多数の住民に対する管理体制が交通、運輸、情報等々の集中とともに進行するであろう。

国家独占資本主義の資本蓄積過程をになう公務員の動向は、このようにして、彼らが、物的な行政手段を操作し、記帳と統制、統計処理と照合、行政基準の作成と適用に従事するものという性格をますますつよめてゆくことを示している。しかも、彼らは、冒頭にのべたように、予算制度の改革と政府資金の「出資金」としての運用によって、省ごとに、また、部局別に「業績」によって評価され、相互に競争させられる存在であり、住民と納税者に対しては、よりすくなく人数で多くの仕事をおこなう必要がある、という形で対立させられ、さらに、民間部門の従業員とは、作業能率の点でたえず比較され、競争させられる。公務員が、これらの競争圧力のなかで、住民に対しては、産業再編成の従属変数として、また、税源や零細貯蓄の源泉として彼らを取りあつかい、とくに公共投資の財源を拡充し、そのことによって、住民自体が、相互に新しい職を求め、より高い賃金を求め、住宅を求め、教育を求めてきびしい生存競争にさらされてゆくこと、これらが、元来は、資本の採算にのらないはずの政府部門を企業的に運営し、管理し、あたかも資本相互の競争を組織するかのようにより、費用、効果分析を導入した必然的な結果なのであった。

本稿の基本的テーマ、すなわち、競争組織化の財政理論は、政府部門のなかにもち込まれた効率化と競争の移植、あるいは政府の資金をあたかも民間資金のように管理させることが、国家独占資本主義における資本蓄積過程にとってどのような意味をもつかを分析することであった。

その結論は端的に言えば、公務員相互の競争の組織化を通じて、産業、金融、地域における再編成を主導しつつ、そのスピードを早め、労働力のより一層の流動化と零細資金の動員をつよめて、住民とくにその中心である労働者相互の生存のための競争を激化する傾向があるということであった。

この過程が、生産手段と行政手段の相互の関係、住民と公務労働者の将来にとって何を意味するかは、すでに「からみあい」と「社会的結合」について述べたところから推察可能であろう。国家的独占と私的独占のからみあいの発展は、交通手段においてとくに典型的にみられるように生産の手段を行政の手段に転化させ、それによって、行政権力の強化が、生産の社会性の発展、技術水準の高い生産力を行政権力に移植することを通じてはじめて可能であることを示した。軍事的な行政手段においてもこれは同様である。この結果、行政権力を社会的に結合された住民が統制する基盤はますます拡充されていった。住民と公務労働者についても同様である。公務労働者が行政能率を高めるためには、住民家計と住民生活を社会的に結合せざるをえなかったことは、行政サービスの内容、さらには、大衆的に支出される零細資金について彼らみずからが、公金の私的占有をやめさせ、自分たちの資金を自分たちで使用するという問題に関する人々の自覚をかならずつよめずにはおかず、住民と公務労働者がその生活水準において相互に近づけば近づくほど、この傾向はつよめられるであろう。

そして、この展望こそが、現代財政支出論の最終の結論なのである。